联合国 A/74/348-S/2019/703



大　会
安全理事会

Distr.: General
3 September 2019
Chinese
Original: English

大　会
第七十四届会议
临时议程* 项目 37
阿富汗局势

安全理事会
第七十四年

阿富汗局势及其对国际和平与安全的影响**

秘书长的报告

一. 导言

1. 大会第 68/11 号决议和安全理事会第 2460(2019)号决议要求秘书长每三个月报告一次阿富汗境内的事态发展情况，本报告系根据这一要求提交。

2. 本报告介绍了自 2019 年 6 月 14 日前一份报告(A/73/902-S/2019/493)发布以来联合国在阿富汗活动的最新情况，包括政治、人道主义、发展和人权工作情况。

二. 相关动态

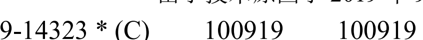
3. 在本报告所述期间，定于 9 月 28 日举行的总统选举的竞选活动已经开始，投票的准备工作仍在继续。美利坚合众国继续与塔利班谈判，并在卡塔尔召开了阿富汗内部和平会议，旨在通过谈判解决冲突。阿富汗和巴基斯坦两国政府间的高层接触在积极氛围中开展。安全局势仍然不稳定，冲突加剧，特别是在南部、东部和东南部地区。平民伤亡人数在 2019 年上半年有所下降，但仍保持在高水平。在联合协调监测委员会的一次会议上，阿富汗政府代表、主要捐助者和联合国讨论了在《日内瓦相互问责框架》下取得的成就，以及政府正在进行的改革努力中面临的挑战，特别是反腐败进展放缓的问题。人道主义局势依然严峻。

* A/74/150。

** 由于技术原因于 2019 年 9 月 10 日重发；此前以 A/73/990-S/2019/703 文号印发

19-14323 * (C)　100919　100919







A. 政治动态

4. 独立选举委员会和选举投诉委员会继续筹备定于9月28日举行的总统选举。与此同时，包括前总统哈米德 • 卡尔扎伊和一些总统候选人在内的一些政治人物认为，与塔利班达成和平协议应该优先于选举。

5. 6月8日至29日期间，独立选举委员会在全国范围内进行了选民登记更新，登记了573 721名新选民，其中约36%是妇女。此外，在加兹尼省进行了全面的选民登记程序，那里的政治紧张和不安全局势阻止了2018年议会选举的举行。6月27日，委员会决定将加兹尼省的登记期限延长一周，再加上在收取登记材料方面存在的安全挑战，导致最后确定选民名单的工作出现延误。7月25日，委员会宣布了登记总人数为960万人的初步数字。

6. 应各政党和一些总统候选人的要求，委员会继续筹备生物鉴别选民核查和选举日电子传送结果的实施工作。政府与技术供应商 Dermalog 签署了一项合同，提供软件和其他电子设备。

7. 在安全机构7月评估了总共5 388个投票中心之后，国防部主办了一次选举安全计划审查，内政部、独立选举委员会和其他国家实体以及北大西洋公约组织(北约)的坚定支持特派团参加了审查。还实施了竞选期间的安全安排，包括对候选人的保护措施。7月28日，不明身份的袭击者在喀布尔市对总统阿什拉夫 • 加尼第一副总统职位的竞选伙伴 Amrullah Saleh 的办公室进行了一次复合式袭击。在这次袭击中，共有21名平民被打死，50人受伤。

8. 选举观察和选举争端解决的筹备工作也在继续。7月30日，总统批准了中央选举投诉委员会提名的112名省级选举投诉专员的任命，其中34人由阿富汗独立人权委员会根据《选举法》的要求推荐。新任省级专员于8月3日宣誓就职。截至8月15日，选举投诉委员会收到了关于五个省选举活动的18起投诉，其中大部分与涉嫌滥用安全资源用于选举目的有关。此外，阿富汗独立人权委员会让其地方和省级办事处接受选民和候选人在竞选期间或选举期间就侵犯政治权利提出申诉，总部设在华盛顿特区的非政府组织国家国际事务民主研究所开始对阿富汗民间社会组织进行选举观察方面的培训，并宣布打算为选举培训候选人代理人。然而，在大多数省份，登记的选举观察员人数仍然很低。

9. 最后确定了1.49亿美元的选举预算，政府承诺提供9 000万美元。通过联合国开发计划署运作的联合国选举支助项目，捐助者为剩余的5 900万美元认捐了资金。8月1日，选举管理机构和联合国签署了一份订正项目文件，其中反映了对2019年选举进程和预算的调整。

10. 在整个报告所述期间，将国家资源用于选举目的的做法持续引人关切。6月25日，代表8对总统竞选伙伴的总统候选人委员会在喀布尔的 Ghazi 体育场举行示威，他们呼吁总统辞职，并让看守政府管理选举。在竞选期间启动后，该委员会继续对据称总统干预选举进程的行为表示关切。7月29日，总统候选人 Shahab Hakimi 告诉媒体，委员会仍在讨论其对选举的立场，一些候选人威胁说，如果他们的关切得不到解决，将抵制选举。另外，7月13日，三名总统候选人-首席执

行官阿卜杜拉•阿卜杜拉、前国家安全顾问哈尼夫•阿特马尔和伊斯兰党创始人古勒卜丁•希克马蒂亚尔宣布，他们已组成联盟，游说建立更多的透明机制，防止在选举中滥用国家资源。在持续的公开辩论中，7 月 30 日，阿富汗透明选举基金会负责人 Mohammad Naim Ayubzada 告诉媒体，大量公职人员使用政府资源参加竞选活动，并警告说，这种做法可能导致对选举失去信任。针对正式投诉，选举投诉委员会于 8 月 1 日向总统和首席执行官发出书面警告，称他们违反了竞选条例，包括将国家设施和资金用于竞选目的。委员会在其警告中提到在竞选活动中使用政府车辆和国家设备，以及高级政府官员参加选举集会。

11. 7 月 19 日，由联合国阿富汗援助团(联阿援助团)主持并由主要选举捐助者组成的选举支助小组发表声明，指出公众对所有候选人和利益攸关方间保持公平竞争环境的关切。小组欢迎总统和首席执行官对可信选举的明确承诺，并呼吁两位领导人以符合《选举法》和《行为守则》的方式行事，保证选举管理机构的自主权。7 月 21 日，独立地方治理局发布了两项命令，将国家以下各级中高级职位的征聘推迟到总统选举之后，并命令官员不要干预选举事务。其后，行政改革和公务员制度独立委员会於 7 月 27 日向新闻界发表谈话，提醒公务员在《公务员行为守则》下的责任，并呼吁他们不要在工作时间内进行竞选活动，也不要利用政府资源支持或反对候选人。同日，选举管理机构发表了一份新闻谈话，呼吁所有利益攸关方，特别是候选人和支持者，遵守有关竞选的法律，包括程序和法规。

12. 正式总统竞选期间于 7 月 28 日方才开始。同日，总统和首席执行官正式发起竞选活动，各自在喀布尔举行大型集会。随后，其他总统候选人发起了竞选活动，包括 Enayatullah Hafiz 也在 7 月 28 日、古勒卜丁•希克马蒂亚尔在 8 月 1 日、前国家安全局局长 Rahmatullah Nabil 在 8 月 3 日和 Sayed Noorullah Jalili 在 8 月 4 日。其他候选人推迟了竞选活动的正式启动，将缺乏公平的竞争环境以及和平进程对选举影响的不确定性引为推迟的主要原因。8 月 6 日，总统候选人扎尔枚•拉苏尔退出竞选，宣布支持总统的竞选。8 月 8 日，在有报道称其总统竞选伙伴内部关系紧张的情况下，哈尼夫•阿特马尔宣布暂停其竞选活动，理由是总统干涉选举进程，并称与选举有关的政治不稳定可能危及和平进程。

13. 在国内和国际努力的支持下，通过政治解决办法结束冲突的势头加快。在美国国务卿迈克•蓬佩奥 6 月 25 日访问喀布尔之前，美国阿富汗和解问题特别代表扎勒迈•哈利勒扎德于 6 月 29 日至 7 月 9 日在多哈与塔利班举行了会谈，并暂停了两天的阿富汗内部和平会议。会议由卡塔尔和德国共同主办，以个人身份参加的阿富汗政府代表、各政党、民间社会和塔利班的代表在各方同意下出席会议。与会者提出了一份两页长的决议，呼吁各方通过包容性谈判获得和平，以满足阿富汗人民的要求。他们还呼吁释放囚犯，保护公共基础设施，减少平民伤亡，并指出战后阿富汗将拥有伊斯兰法律制度，确保妇女根据关于伊斯兰价值观的伊斯兰框架在政治、社会、经济、教育和文化事务中的权利，并确保所有族裔群体平等。哈利勒扎德先生和塔利班于 8 月 3 日在多哈恢复会谈，并于 8 月 11 日结束会谈。

14. 继续努力建立支持阿富汗和平进程的国际共识。7 月 10 日和 11 日，第三次阿富汗和平进程三方磋商在北京举行，中国特使邓希军、俄罗斯联邦总统代表扎米尔·卡布洛夫和哈利勒扎德先生出席。磋商是以扩大的形式进行的，巴基斯坦也加入。在一份声明中，四国欢迎在多哈和莫斯科举行的阿富汗内部会议，敦促减少暴力，并呼吁立即开始塔利班、政府和其他阿富汗人之间的阿富汗内部谈判。

15. 政府重新安排了其机构安排，以支持和平进程。6 月 29 日，总统宣布任命他的前办公室主任萨拉姆·拉希米担任和平事务国务部长。7 月 27 日，总统发布了解散高级和平委员会秘书处的法令，7 月 31 日，政府宣布成立一个 15 人谈判小组，代表阿富汗参加今后与塔利班的会谈。小组成员名单没有公布。

16. 2019 年 7 月 20 日和 21 日，常务副秘书长与主管政治和建设和平事务副秘书长以及联合国人口基金和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)执行主任一起访问了阿富汗，重点是妇女、和平与安全问题。高级官员们认识到过去 18 年在妇女权利方面取得的重大进展，并强调需要妇女有意义地参与政治和公共生活，包括和平进程和选举。他们进一步强调了包容性和平进程的重要性，以及解决基于性别、种族和区域差异的歧视问题的重要性。代表团还在喀布尔会见了第一夫人鲁拉·加尼接待的各界妇女，并前往巴米扬省会见了各种社区代表，包括从事扫雷工作的妇女。

17. 常务副秘书长在会见总统和首席执行官时，强调了包容性和平进程、重建信任和解决基于性别、族裔和区域差异的歧视问题的重要性。

18. 联阿援助团根据其斡旋任务，继续就与和平进程、保护平民和人道主义准入有关的问题与塔利班代表接触。我的阿富汗问题特别代表兼联阿援助团团长于 7 月 28 日在多哈会见了该运动的代表，讨论了阿富汗内部谈判的进展情况，特别强调了妇女参与和平进程的重要性，以及通过减少暴力和实施其他保护平民措施来建立信任的必要性。7 月 2 日和 3 日，联阿援助团在比什凯克主办了一次会议，出席会议的有来自该区域国家的学者、民间社会和前官员。联合国中亚地区预防外交中心的代表也出席了会议。讨论的重点是该区域各国在阿富汗和平进程中的作用，以及对实现和平后的阿富汗可能提供的区域支持。与会者强调了关于和平的区域共识的重要性，并呼吁联合国在任何未来的和平进程中发挥核心作用。

19. 联阿援助团继续与社区和国家以下各级政府当局合作，支持地方冲突解决与和解。2019 年迄今，联阿援助团已开始实施 7 个新的地方和平倡议项目，另有 8 个项目继续实施。其中大部分项目旨在加强地方冲突解决机制和支持可持续的地方一级建设和平工作。在库纳尔省的一个项目中，联阿援助团推动了两个部落之间的协商，最终举行了和平支尔格大会，双方以及其他国家以下各级政府和社区利益攸关方——其中四分之一是妇女——成功解决了长达数十年的土地争端。这项协议得到了当地媒体的广泛报道，促使其他省的社区长老寻求联阿援助团的支持，以解决地方冲突。

B. 安全

20. 安全局势仍然不稳定，安全事件数量很多。5 月 10 日至 8 月 8 日期间，联阿援助团共记录了 5 856 起与安全有关的事件，与去年同期相比增加了 1%。南部地区的事件数量最多，其次是东部地区和东南部地区，这三个地区占所有事件的 63%。既定趋势保持不变，3 294 起武装冲突占所有事件的 56%，尽管与 2018 年同期相比，武装冲突减少了 7%。与使用简易爆炸装置有关的事件仍然是数量第二高的事件类别，增加了 17%。自杀式袭击减少了 44%。阿富汗和国际军事部队空军继续实施大量空袭，在此期间记录了 506 次空袭，与 2018 年同期相比增加了 57%。

21. 在本报告所述期间，发生战斗的次数一直居高不下。在涵盖开斋节假期的数日内，记录到了一个例外，在这几天里，战斗数量按照历史趋势明显下降，因为亲政府部队和反政府分子都减少了进攻行动。相反，在整个神圣斋月期间，战斗的步伐没有变化，因为反政府分子进行了几次自杀式袭击，并且双方公开表示他们打算保持他们的行动势头。阿富汗和国际军事努力在很大程度上依赖空袭来保卫主要城市中心免受反政府分子的攻击，在本报告所述期间，赫尔曼德省和加兹尼省的空袭占总数的 47%。阿富汗国防和安全部队还投入大量资源，改善阿富汗境内主要道路沿线的安全，特别是在加兹尼、查布尔、巴尔赫和朱兹詹省。

22. 在本报告所述期间，亲政府部队和反政府分子都没有取得显著的领土收益。冲突最活跃的地区是坎大哈省，其次是赫尔曼德省和楠格哈尔省。阿富汗国防和安全部队夺回了三个县行政中心，即加兹尼省的 Deh Yak 和 Khwajah Omari 县以及法利亚布省的 Bal Chiragh 县。塔利班占领了朱兹詹省的 Qush Tepah 县和巴达赫尚省的 Kiran wa Munjan 县，并暂时占领了三个县——查布尔省的 Shamulzai 县、坎大哈省的 Ma’ruf 县和帕克蒂卡省的 Dilah 县。虽然政府对省会城市的控制没有遇到重大威胁，但据报塔利班在法拉、昆都士和加兹尼各省会附近活动频繁。

23. 反政府分子的高调袭击仍在继续，这一期间报告的自杀式袭击有 22 起，而 2018 年同期为 39 起，上次报告所述期间为 8 起。据报喀布尔市发生了 10 起袭击事件，其中包括 3 起复合式袭击，其中一起发生在 7 月 1 日，目标是阿富汗国防和安全部队一处后勤大院，一起发生在 7 月 28 日，目标是 Saleh 先生的阿富汗绿色趋势党大院，一起发生在 8 月 7 日，目标是喀布尔第六警区的警察总部。其他重大自杀式袭击包括 5 月 30 日发生的针对乌鲁兹甘省 Shahidi Hassas 县阿富汗国家警察县总部的袭击，以及 7 月 18 日发生的对坎大哈市省警察总部的袭击。塔利班宣称对这两起袭击事件负责。

24. 伊拉克和黎凡特伊斯兰国-霍拉桑省(伊黎伊斯兰国-霍拉桑)仍然具有韧性。阿富汗和国际军事部队对该团体在楠格哈尔省和库纳尔省的据点保持了高节奏的行动，导致伊黎伊斯兰国-霍拉桑领导结构出现一些退化，但该运动继续在东部地区与塔利班竞逐，并保留了在喀布尔市的行动能力。在本报告所述期间，有 183 起事件归因于伊黎伊斯兰国-霍拉桑，而 2018 年同期为 93 起。在本报告所述期间，伊黎伊斯兰国-霍拉桑声称对 6 起自杀式袭击负责(2018 年同期为 15 起)，其

中 2 起发生在喀布尔省，4 起发生在楠格哈尔省。所有的自杀式袭击都是使用一名身戴简易爆炸装置的单一袭击者进行的。

25. 在本报告所述期间，发生了八起涉及联合国人员的事件，包括三起恐吓事件，两起与犯罪有关的事件，一起武装冲突事件，没有绑架事件。

C. 区域合作

26. 阿富汗和巴基斯坦之间的双边关系显示出改善的迹象。6 月 10 日，两国举行了《阿富汗-巴基斯坦和平与团结行动计划》第一次技术层面审查会议。6 月 27 日和 28 日，总统访问巴基斯坦，会见了伊姆兰•汗总理和外交部长沙阿•马哈茂德•库雷希。在访问期间，总统表示希望两国能够从冲突走向合作。巴基斯坦总理办公室发表声明指出，双方同意开启友谊与合作的新篇章。与此同时，巴基斯坦承诺继续支持美国和塔利班之间的谈判。

27. 阿富汗继续通过多边论坛与区域国家接触。6 月 13 日至 14 日，总统出席了在比什凯克举行的上海合作组织峰会，强调了就和平问题达成区域共识的必要性，并提出了在共同关心的问题上加强区域合作的几个机制。6 月 25 日，亚洲心脏地带-伊斯坦布尔进程高级官员会议在安卡拉举行。会议的重点是在亚洲心脏地带-伊斯坦布尔进程框架下执行建立信任措施。7 月 22 日，一个阿富汗代表团参加了同一框架下的反恐和禁毒联合区域会议。与会者强调，作为反恐努力的一部分，需要制定一项打击非法毒品交易的区域战略。8 月 6 日，哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦驻喀布尔大使发表联合声明，申明支持由阿富汗人领导并由阿富汗人主导的和平进程，并强调阿富汗的和平与稳定意味着整个区域的和平与稳定。

28. 6 月 17 日，阿富汗和土库曼斯坦代表在赫拉特市会晤，讨论贸易和互联互通问题，这是邻国间经济关系扩大的一个迹象。阿富汗铁路局和土库曼斯坦铁路局就托尔贡迪-赫拉特铁路项目签署了两份谅解备忘录。7 月 1 日，乌兹别克斯坦总理阿卜杜拉•阿里波夫在巴尔赫省会见了阿富汗首席执行官。两代表团同意建设一条从乌兹别克斯坦到阿富汗的 Surkhan-Pul-e Khumri 输电线。阿富汗-乌兹别克政府间贸易和经济合作委员会 7 月 17 日在塔什干举行首次会议。

三. 人权

29. 7 月 30 日，联阿援助团发布了关于在武装冲突中保护平民的 2019 年年中最新报告。援助团的记录显示，在 2019 年头六个月有 3 812 名平民伤亡(1 366 人死亡、2 446 人受伤)，比去年同期下降 27%。平民伤亡总体减少的原因是反政府分子的自杀式袭击和地面交战造成的平民伤亡减少，但亲政府部队进行的空中行动和搜索行动造成的平民伤亡则继续上升。大部分平民伤亡由反政府分子造成，而亲政府部队造成的平民死亡人数比反政府分子造成的更多，这延续了 2019 年第一季度的趋势。根据联阿援助团的记录，52%的平民伤亡由反政府分子造成(33%由塔利班造成、11%由伊黎伊斯兰国-霍拉桑造成、3%由身份不明的反政府分子造成)，其中一半以上为故意针对平民。亲政府部队造成了约 37%的平民伤亡(18%

由阿富汗国防和安全部队造成、12%由国际部队造成、2%由亲政府武装团体造成，其余则因多支或身份不明的亲政府部队造成)。其余的平民伤亡发生在反政府分子和亲政府部队共同造成的事件中，包括交火。

30. 根据联阿援助团的记录，地面交战造成的平民伤亡与 2018 年头六个月相比减少了 16%。然而，地面交战仍然是 2019 年上半年平民伤亡的主要原因，造成的平民伤亡占总数的三分之一。在自杀式和非自杀式袭击中使用简易爆炸装置造成的平民伤亡占总数的 28%，其中使用简易爆炸装置的自杀式袭击造成的平民伤亡减少了 79%。与 2018 年同期相比，空中行动造成的平民伤亡增加了 39%，占所有平民伤亡的 14%，而搜索行动造成的平民伤亡则增加了 79%，造成的平民伤亡占总数的 6%。妇女和儿童继续受到与冲突有关的暴力的严重影响，占平民伤亡总数的 42%。

31. 从 4 月 1 日至 6 月 30 日，武装冲突中严重侵害儿童问题国家监测和报告任务组核实了 7 起针对学校和相关人员的事件。与上一个季度核实的 18 起事件相比，数字大幅减少。五起事件由塔利班造成，1 起由伊黎伊斯兰国-霍拉桑造成，1 起由阿富汗国民军造成。发生 3 起蓄意针对学校的袭击、1 起损坏了两所学校的滥杀式袭击、1 起意外破坏了一所学校的事件以及 2 起涉及威胁教师和学生的事件。

32. 任务组核实了 12 起针对医院和受保护人员的事件，而上一季度为 26 起。其中，8 起由塔利班造成，阿富汗国民军、阿富汗国家警察、国际部队和一个身份不明的武装反对派团体各造成 1 起事件。发生了 3 起故意杀害或伤害医护人员案件、3 起绑架、1 起不分青红皂白的袭击、3 起意外破坏案件和 2 起威胁案件。总共有 31 座医疗设施和 20 名医护人员受到影响。

33. 任务组核实了 8 起招募和使用儿童的事件，涉及 19 名男童，而上一季度为 2 起事件，涉及 4 名男童。由塔利班造成的 6 起事件涉及 17 名参与了战斗的男童。由阿富汗国家警察造成的 1 起事件涉及招募和使用 1 名男童。阿富汗地方警察和亲政府民兵指挥官则招募了 1 名男童用于性目的。任务组核实了 2 起绑架事件(由塔利班实施，涉及 2 名男童，1 名被杀，另 1 名获释)，而上一季度为 2 起事件，涉及 4 名男童。此外，任务组核实了 2 起性暴力事件(涉及 2 名被塔利班强奸的女童和 1 名被亲政府民兵和阿富汗地方警察指挥官狎戏的男童)，而上一季度则发生了 2 起事件，涉及 2 名男童。

34. 政府继续推动促进和保护妇女权利。6 月 25 日，妇女事务部立法委员会开始审查《暴力侵害妇女行为受害者紧急资金条例》草案，目的是确保在国家经常预算中分配此类资金，包括建立透明的资金管理机制。由妇女事务部牵头的技术委员会正在对 2009 年《消除暴力侵害妇女行为法》进行审查。在美国政府支持的阿富汗司法部门支助方案的协助下，妇女事务部编写了一份关于《2007-2017 年妇女、和平与安全国家行动计划》执行情况的评估报告，并已提交给内阁。

35. 政府还采取措施打击性虐待和性骚扰行为有罪不罚现象。根据《消除暴力侵害妇女行为法》的规定，阿富汗女足运动员指控的一起性骚扰案件于 7 月 11 日

被提交至法庭。1 名阿富汗足球联合会前主席和另外 5 人被控强奸、性骚扰、滥用司法和隐瞒罪行；所有嫌疑人仍未被捕。7 月 17 日，在为期四天的消除暴力侵害妇女行为工作所涉实体全国协调会议上，总检察长宣布成立一个特别部门，打击工作场所中针对妇女的骚扰行为。7 月 25 日，总统发布总统令，在阿富汗独立人权委员会内设立特别秘书处，调查最近关于政府机构中妇女受到骚扰的指控。

36. 2019 年 1 月，人权理事会普遍定期审议工作组审议了关于阿富汗第三轮普遍定期审议的国家报告(A/HRC/WG.6/32/AFG/1)。工作组在其成果报告(A/HRC/41/5)中提出了 258 项建议。在 7 月人权理事会第四十一届会议上，阿富汗政府接受了 235 项建议，注意到另外 22 项建议，部分接受了 1 项建议。所注意到的建议涉及暂停执行死刑或废除死刑，以及加入人权条约和加入阿富汗不是缔约国的其他条约。

37. 7 月 17 日，总统任命了阿富汗独立人权委员会的 9 名新委员，其中 4 人是妇女，包括主席 Shaharzad Akbar。自 2002 年委员会成立以来一直担任主席的西玛·萨马尔被任命为总统特使和人权和国际关系国务部长。在 7 月 19 日发表的一份声明中，民间社会联合工作组批评新委员的甄选过程不符合关于国家机构地位的原则(《巴黎原则》)。

38. 记者和媒体工作者继续面临与冲突有关的暴力。在本报告所述期间，联阿援助团记录了 5 起事件，这些事件造成 2 名记者(均为男性)受伤，另有 3 人(包括 1 名女性)受到威胁，还有 1 家电台和 1 家电视台受到威胁。此外，有 4 名民间社会活动人士(包括 3 名妇女)因其人权工作而受到威胁。所有这些事件都由塔利班造成。6 月 24 日，塔利班发表声明，警告媒体停止播放由政府出资的反圣战宣传，否则将被视为军事目标。在第二副总统萨瓦尔·达尼什主持的第 26 次政府和媒体联合委员会会议上，政府鼓励记者和媒体组织继续正常运作，并承诺加强安全措施。在本报告所述期间，联阿援助团组织了 8 次活动(有 528 人参加，包括 150 名妇女)，主题是促进人权、预防冲突、获取信息和表达自由。

四. 协调发展援助

39. 7 月 22 日，阿富汗政府和联合国共同召开了联合协调监测委员会第 22 次会议，由代理财政部长穆罕默德·胡马雍·卡尤米和我的特别代表共同主持。会议分为 3 场。第一场会议是关于《日内瓦相互问责框架》，讨论的重点是反腐败指标和其他问责基准的进展情况。捐助方注意到在改革方面取得了一些进展，包括择优招聘公务员和建立信息获取委员会，但呼吁加大力度打击高级别官员的腐败有罪不罚现象，并根据反腐基准加强报告工作。政府报告说，已于 2018 年底更新了 2017 年反腐败战略，正式实现了该框架的一个目标。然而，经修订战略的时限只涵盖到 2019 年 12 月，制定后续战略的机制仍有待启动。《反腐败法》延迟实施，特别是反贪委员会延迟成立，也拖慢了全盘反腐败改革。

40. 第二场会议是关于增长、发展与和平。政府在会上介绍了多个经济提速计划，重点放在农业、城市规划和电力基础设施。捐助方强调有必要降低阿富汗对援助

的依赖并打击非法经济。第三场会议是关于部门协调，重点讨论了教育部门和卫生部门，强调要改善援助协调。会议结束时，国际社会和政府同意开展一次联合评估，以便为《日内瓦相互问责框架》制定更强有力的报告机制。

41. 政府继续执行其国家以下各级治理政策。6 月 10 日，总统成立了县长高级理事会，由他领导，以确保各县为地方发展承担更多责任。到 7 月 24 日，独立地方治理局已向 5 个省的国家以下各级当局和民间社会介绍了 2019 年 3 月 5 日获批的《地方理事会法》，使对该法的认识得到提高并提供了落实指导。7 月 28 日，治理局与民间社会组织签署了一项谅解备忘录，旨在推动国家以下各级治理和发展方面的更多合作。

42. 公务员制度改革也取得了进展。6 月 20 日，行政改革和公务员制度独立委员会报告称，自 2018 年启动以来，已在首都和各省成功完成 11 500 个教职和 6 500 个初始职级公务员职位的择优招聘工作。此外，阿富汗公务员制度学院于 6 月 22 日面向国家以下一级的高级别公务员新推出了为期两周的领导力培训方案。自推出以来，共有 55 名县长和职能部门省级负责人通过了该方案。

43. 在本报告所述期间，反腐败司法中心的产出减少。6 月和 7 月期间，该中心的初级法院审理了两起案件，每月各审 1 起，涉及 6 名被告，其中 1 名被告后来无罪释放，5 名被告被定罪。法院还发布了司法裁决，接受了受理涉及 2018 年议会选举的两起案件的管辖权。该中心的上诉法院裁定了一起案件，即一名前副部长针对初级法院的定罪和三年监禁的判决提出的上诉。司法部门官员的安全仍然令人关切。7 月 6 日，该中心一名检察官在上班途中被枪杀。与这名检察官同行的一名行政工作人员也遭到枪击，但在袭击中幸存。在 127 张逮捕令和 128 张传票的合并清单上，仍有 71 张逮捕令(22 人在阿富汗境外)和 82 张传票(5 人在阿富汗境外)有待执行，而清单上只有 1 人被定罪，2 人在最终裁决中无罪释放。截至 2019 年 8 月，反腐败司法中心自 2016 年成立以来共审理 59 起案件，涉及 229 名被告；183 人被定罪，44 人无罪释放。

44. 阿富汗经济继续面临重大挑战。7 月 21 日，世界银行发布了每半年一次的《阿富汗发展最新情况》，报告称 2018 年国内生产总值年增长率为 1.8%，低于 2017 年的 2.7%。世行认为，增长率下降的原因包括 2017 至 2018 年干旱造成的农业产量下降、持续冲突导致的商业信心恶化、选举造成的政治动荡加剧以及笼罩着和平进程的不确定性。世行还报告说，由于人均收入下降，特别是在农村地区，据估计 2018 年贫困人口增加。世行指出，财政管理仍然强健，2018 年总体财政盈余为 0.7%，预算执行率提高到 92%，而 2017 年为 83%。

五. 人道主义援助

45. 旷日持久的冲突继续造成极大的身心伤害，并导致大量人口流离失所，政治不稳定、干旱、突如其来的自然灾害、粮食安全无保障和贫困使情况雪上加霜。这些因素导致了大量流徙人口。4 月 16 日至 7 月 29 日期间，有 48 000 人流离失所。自 2019 年初以来，总共新增 206 000 名境内流离失所者。一半以上(58%)是

18 岁以下的儿童。2019 年与冲突有关的流离失所者人数与 2018 年同期相比增加了 2%，而且，许多流离失所家庭近期没有返回原籍地的希望。生活在临时定居点的境内流离失所者继续面临困难的条件，包括除了最初提供的人道主义援助之外缺乏基本的必需服务。

46. 由于亲政府部队和反政府分子之间的战斗，28 982 人从塔哈尔省的 Baharak 县、Namak Ab 县和 Iskamish 县流落到省会塔卢坎市。政府和人道主义机构向受影响的家庭提供必需的紧急援助，包括住所和紧急救济物品。

47. 针对流离失所民众的人道主义抗旱行动于 6 月结束，这项行动为 520 万人提供了粮食援助、农业投入和其他形式的人道主义援助。然而，2018 年因干旱而流落到赫拉特和巴德吉斯城市中心的约 10 万人现在陷入长期流离失所的处境。1 月到 5 月的季初洪水影响了数千个家庭。政府和人道主义伙伴向超过 265 300 名受洪水影响的民众提供了紧急援助。

48. 在阿富汗全国开展的最近一次营养监测显示，34 个省中有 22 个在编写本报告时处在急性营养不良的紧急水平门槛之上。自 5 月 16 日以来，联合国和合作伙伴向全国各地的卫生保健中心发送了 362 吨特别营养食品，以支持 99 000 名 5 岁以下儿童和 46 700 名患有严重急性营养不良的孕妇和哺乳期妇女。

49. 夏季农作物正在收割，预计将改善营养状况，尽管该国许多地区仍将长期存在粮食安全无保障问题。2019 年降水量适中或高于平均值、牧场状况改善以及小麦产量提高等情况预计将对许多家庭的粮食安全产生积极影响。最近的评估显示，产量与 2018 年同期相比增加了 40%，牲畜售价略有上涨。然而，作物病虫害、疾病、收获后的粮食损失和最近的洪水带来的影响仍然未知。

50. 虽然与 2018 年相比，从伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦回返的无证阿富汗人减少了三分之一以上，但从土耳其回返的阿富汗人出现增加。2019 年 4 月 16 日至 7 月 20 日期间，268 076 名无证人员和难民回返者抵达阿富汗，其中包括 109 543 名无证人员从伊朗伊斯兰共和国回返(其中 45 995 人自发回返，63 548 人被驱逐出境)，4 737 人从巴基斯坦回返(其中 4 123 人自发回返，614 人被驱逐出境)，1 524 人从欧洲各国和土耳其回返(其中 372 人自愿回返，1 152 人被驱逐出境，其中 893 人被驱逐出土耳其)。在同一期间，4 081 名已登记难民返回阿富汗，大部分是从伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦回返。返回阿富汗的已登记难民数量比 2018 年同期少 58%。在巴基斯坦，向无证件的阿富汗人分发阿富汗公民卡的工作在继续进行。截至 7 月 4 日，在登记领取公民卡的总共 879 000 名无证件阿富汗人中，546 511 人领到了公民卡。持卡人可在巴基斯坦逗留至 2019 年 10 月 31 日，进一步延期事宜仍在讨论中。

51. 冲突继续导致对创伤服务的高需求。5 月 16 日至 8 月 16 日，创伤病例接诊量为 24 232 例，比 2018 年同期增加了 12%。楠格哈尔省、坎大哈省、赫尔曼德省、查布尔省和加兹尼省的创伤护理需求特别高。在这些省份，冲突造成了严重伤亡，而获得救治的机会减少。在本报告所述期间，卫生群组的 15 个伙伴为 48 923 人提供了咨询，其中 61%是妇女和女童。

52. 2019 年上半年共报告了 12 例脊髓灰质炎确诊病例，分别为 2 例在坎大哈、5 例在赫尔曼德、4 例在乌鲁兹甘和 1 例在库纳尔。塔利班强行禁止南部地区所有脊髓灰质炎疫苗接种活动，因此导致的准入问题仍然是该国脊髓灰质炎持续传播的主要原因。值得注意的是，12 例报告的脊髓灰质炎病例中有 11 例来自受该禁令影响的地区。鉴于有这项禁令，已实施一项维持人口免疫的应急计划，其中包括：场地流动接种；常设过境接种小队在无法进入地区周围建立防火墙；在麻疹疫苗接种运动期间进行脊髓灰质炎疫苗接种；注重加强无法进入地区的常规免疫。常设过境接种小队和为跨境人员接种疫苗等相辅相成的接种活动每月继续惠及超过 100 万名儿童。

53. 从 2019 年 5 月至 8 月，联合国及其合作伙伴清理了 4.7 平方公里的高能爆炸物污染区，惠及 34 个社区。在本报告所述期间，针对从伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦回返者的保护关切，在阿富汗约有 114 729 人接受了联合国资助的风险教育。

54. 2019 年前六个月，反政府分子继续使用由受害者触动压板引爆的滥杀式非法简易爆炸装置，造成 205 名平民伤亡(58 人死亡、147 人受伤)。一半以上的伤亡发生在阿富汗南部地区。在阿富汗，此种装置造成的死亡人数继续占地雷伤亡人数的近 50%。

55. 普遍的不安全形势、地雷污染和困难地形继续对人道主义准入和人道主义人员的安全构成挑战。从 1 月 1 日至 8 月 8 日，有 24 名援助人员被杀、29 人受伤、30 人被绑架，而 2018 年有 27 人被杀、55 人受伤、87 人被绑架。在 2019 年头七个月里，总共发生了 288 起涉及援助人员、资产和活动的人道主义事件。2018 年全年共发生 382 起此类事件。针对卫生设施和卫生工作人员的蓄意攻击仍在继续，造成工作人员伤亡，卫生设施被迫关闭。

56. 2018-2021 年人道主义救援计划确定 2019 年有 630 万人需要人道主义援助，该计划请求获得将近 6.12 亿美元的供资，用于在该年内向多达 450 万人提供援助。据财务支出核实处称，截至 2019 年 7 月 29 日，已收到人道主义资金 1.635 亿美元，占 2019 年人道主义应对工作所需资金总额的 26.7%。尽管资金短缺，但截至 3 月底，人道主义伙伴仍得以为 270 万人提供了援助。

六. 禁毒

57. 7 月 29 日，联合国与阿富汗国家统计和信息管理局合作，发布了题为“可持续发展、和平与安全面临的挑战”的 2018 年阿富汗鸦片情况调查第二部分。报告提供了关于罂粟种植地点和范围、潜在鸦片生产和农村地区社会经济状况的详细资料。2017/18 年雨季持续缺雨少雪，导致的干旱严重影响了农业部门，受严重影响的农村地区据报收入下降了一半。鸦片种植和产量也因此从 2017 年的创纪录高位大幅下降。由于鸦片种植和生产减少，2017 至 2018 年期间按农场交货价格从鸦片获取的资金减少了 56%，从 14 亿美元降至 6.04 亿美元。估计有 2 900 万美元来自对农场交货价格所得收入的非法征税，其中约 2 100 万美元是由包括

塔利班在内的反政府分子征收。报告还估计，阿富汗鸦片制剂经济总值在 12 亿美元至 22 亿美元之间，与 2017 年相比下降了 27%至 51%，但仍占国内生产总值的 6%至 11%。

58. 从 6 月 1 日至 7 月 30 日，执法当局共进行了 773 次禁毒行动，共缉获 600 公斤海洛因、5 000 公斤吗啡、23 130 公斤鸦片、4 040 公斤大麻叶、300 公斤冰毒、13 900 片 3，4 亚甲二氧基甲基苯丙胺、111 500 公斤固态前体化学品、75 250 升液态前体化学品、72 420 公斤罂粟籽和 3 580 公斤莨菪。总共拆除了 56 个制毒工场(55 个海洛因和 1 个冰毒工场)，销毁了 4 个毒品储存库。在这些行动中共逮捕 879 名嫌疑人，扣押了 120 辆车、61 件武器和 4 个无线电收发报机。阿富汗缉毒警察开展这些执法行动期间有 7 名警员殉职、8 名警员受伤。

七. 特派团支助

59. 截至 7 月 15 日，联阿援助团的国际工作人员空缺率为 6%，本国专业干事空缺率为 4%，本国工作人员空缺率为 3%，而核定空缺率分别为 7%、5%和 3%。女性工作人员的比例仍然较低，占国际工作人员的 35%、联合国志愿人员的 41%、本国专业干事的 13%、本国工作人员的 8%。在本报告所述期间，援助团继续实施其本国联合国志愿人员方案，力争建立一个合格女性候选人才库，以便将来为工作人员职位征聘人员。根据 2019 年方案，总共招募了 30 名妇女。5 月 1 日至 7 月 1 日，联阿援助团执行了 111 次陆上任务、14 次空中任务和 579 次反向外联任务(接待前来联阿援助团外地办事处访问的县代表)。

八. 意见

60. 在接下来的几个月里，阿富汗公民将面临影响深远的选择，这些选择可能决定这个国家今后的未来。总统选举的获胜者将承担重大责任，领导国家迈向实现稳定和自力更生的下一段征途，而且最重要的是寻求通过谈判解决问题，以结束这场毁灭性的冲突。为了履行这些责任，阿富汗政府必须被视为对阿富汗人民负责并代表阿富汗人民。

61. 选举仍然是在阿富汗最为广泛接受的授予政治合法性的途径。为了确保选举结果得到民众的接受，选举需要所有利益攸关方以负责任方式参与。选举必须在公平的竞争环境中进行，而不能过分偏袒任何候选人。在这方面，加尼先生和阿卜杜拉先生公开承诺公平竞选，以及政府采取步骤将国家职能与竞选相分离，都是值得欢迎的。与此同时，关于滥用国家资源的指控和关于干预选举管理机构工作的看法令人担忧。所有利益攸关方，包括候选人及其支持者，必须遵守关于选举进程的法律和条例，遵守在候选人行为守则中作出的承诺，并以增强对选举进程及其结果的信任的方式行事。

62. 我呼吁所有国家领导人和候选人发挥领导作用，阻止欺诈，并采取坚定的行动防止欺诈。对那些企图进行或实施欺诈行为的人，必须追究责任。不过，我呼吁领导人在没有充分证据的情况下，不要做出不实或笼统的欺诈指控。我敦促所

有行为体按照既定程序向适当机构提出任何关于欺诈和违规行为的指控，并敦促选举投诉委员会和法院系统有效执行其任务。

63. 选举筹备工作，特别是完成选民充分登记工作，应能让更多阿富汗人在总统选举中投票，其中许多人是第一次投票。政府史无前例地承诺为选举提供 9 000 万美元资金，这是自 2001 年以来阿富汗选举第一次主要由国家预算供资。鉴于选民和其他利益攸关方对选举进程的认识明显存在差距，我敦促选举管理机构进一步加强其公共外联工作。

64. 动荡的安全局势令人高度关切，包括反政府分子对选举进程的直接威胁，这些威胁可能会阻碍许多阿富汗人投票。我呼吁塔利班和其他武装团体停止威胁或针对选举工作人员、候选人或选民；避免破坏选举场地或扰乱选举进程；并让阿富汗人民安全行使政治权利，而不必担心暴力、恐吓或报复。针对投票中心和参与选举进程的平民的袭击违反国际法，必须追究肇事者的责任。

65. 阿富汗的战争漫长而残酷，通往和平的道路将充满挑战。美国和塔利班之间继续进行谈判，在卡塔尔举行阿富汗内部和平对话，以及加强努力建立关于和平的区域共识，都使人们谨慎乐观地认为，正式的和平进程可能很快就会开始。然而，只有这种进程具有包容性，保护所有阿富汗人的基本权利，并建立在广泛共识的基础上，这样的进程才是可持续的。我再次呼吁阿富汗政府和塔利班之间进行直接谈判，目的是解决只有由阿富汗人和在阿富汗人之间才能决定的深刻问题。联合国随时准备以任何可能的方式支持这一进程。

66. 阿富汗妇女在过去 40 年影响国家的冲突中付出了高昂的代价。今天，正如《妇女、和平与安全国家行动计划》所承认的那样，她们正在奋起重新夺回其在社会所有领域的应有地位，并在创造和平、包容的社区方面发挥核心作用。常务副秘书长 7 月在安理会发言时提到，阿富汗妇女强烈呼吁实现和平，特别是实现能维护其来之不易的权利并且不会使已取得成果出现倒退的和平。我重申她的呼吁，阿富汗妇女必须能充分和有意义地参与和平进程的所有阶段，并参与影响其未来的决定。

67. 阿富汗的经济发展必须以其国际伙伴的现有资金承诺和阿富汗国家在自力更生方面取得的稳步进展为基础。政府、主要捐助者和联合国在 7 月的联合协调监测委员会会议上进行了建设性讨论，对重新制定《日内瓦相互问责框架》报告机制的承诺是值得欢迎的。正如阿富汗政府已经承认的那样，确保阿富汗的经济未来也将需要其私营部门的逐步发展、投资者信心的增强以及与区域伙伴的贸易和基础设施连通性的加强。只有利用这些因素，阿富汗才能为每年加入劳动力大军的数十万阿富汗年轻人提供就业机会，并为可持续繁荣创造条件。

68. 尽管取得了一些进展，但腐败在阿富汗仍然是一个有害的挑战，将宝贵的资源从最需要的地方挪走，并侵蚀公众对国家机构的信心。反腐改革步伐放缓，特别是在资产申报和核查以及对腐败官员的起诉方面，这是一个令人关切的问题。我鼓励政府在这些领域加倍努力，这些领域对于正在开展的打击腐败犯罪有罪不罚现象和建立法律面前真正平等的努力至关重要。

69. 2019 年上半年，平民伤亡人数比 2018 年同期有所下降。然而，我仍然对冲突继续给平民造成的严重伤害包括人员伤亡感到关切。反政府分子继续蓄意以平民为目标，主要手段是使用自杀和非自杀式简易爆炸装置。我赞同阿富汗人提出的将平民伤亡人数降至零的呼吁。冲突各方必须遵守其根据国际人道主义法和人权法承担的义务，并立即采取措施防止平民伤亡。

70. 政府接受了人权理事会 7 月举行的第三轮普遍定期审议期间提出的大部分建议，包括要求迅速调查关于任意拘留、酷刑、强迫失踪和法外处决的指控以及起诉犯罪人的建议，这是值得欢迎的。我鼓励政府考虑加入《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》，并根据大会有关决议，暂停使用死刑，以期完全废除死刑。与安全和冲突有关的被拘留者包括未成年人的待遇问题需要得到更多的重新关注，特别是在履行程序保护方面。

71. 对于人道主义工作人员来说，阿富汗仍然是世界上最危险的国家之一，他们在开展宝贵的工作时继续面临不可接受的风险。2019 年到目前为止，对援助工作者的袭击增加，此外卫生和教育设施持续遭到大量攻击，这些都是不可接受的。这种攻击违反国际人道主义法，并可能剥夺脆弱社区获得基本人道主义援助的机会。我呼吁冲突各方不要攻击人道主义 45 工作人员和扰乱人道主义方案拟订，并确保这些工作人员安全进入最有需要的社区。我还呼吁捐助者增加给人道主义应急计划的资金，该计划的资金仍然严重不足。

72. 我感谢驻阿富汗的联合国人员和我的阿富汗问题特别代表兼联阿援助团团长山本忠通，他们在充满挑战的条件下继续致力于履行我们支持阿富汗人民的承诺。